

Arne C. Seifert

## Fünfzehn Jahre Transformation in Zentralasien und die OSZE

### Einführung

Ein zentrales Element der Krise der OSZE<sup>1</sup> ist die Frage nach dem Verhältnis zwischen ihren westlichen Teilnehmerstaaten und den Führungen jener Länder, die der OSZE vorwerfen, sie verfolge ihnen gegenüber eine einseitige Politik des Durchsetzens der „menschlichen Dimension“ (Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte) und verletze damit grundlegende Prinzipien der Schlussakte von Helsinki, „wie die Nichteinmischung in innere Angelegenheiten und die Achtung der staatlichen Souveränität“.<sup>2</sup> Das ist natürlich ein Vorwurf an den Westen. Dieser besteht unverändert darauf, dass alle OSZE-Staaten sich der KSZE-Charta von Paris für ein neues Europa von 1990 zu unterwerfen haben, die postuliert, „die Demokratie als die *einzig*e Regierungsform [...] aufzubauen, zu festigen und zu stärken“.<sup>3</sup> „Das Hauptproblem scheint [...] in Unstimmigkeiten über die menschliche Dimension zu bestehen.“<sup>4</sup> Wie dieser zentrale Widerspruch überwunden werden kann, ist die große Frage. Vor ihr stehen jedoch nicht nur alle Seiten in der OSZE, sondern Europa als Ganzes. Für beide ist es von größter Tragweite, ob es gelingt, sie im Sinne eines Kompromisses positiv zu klären. Denn Europa sollte sich für ein neues politisches Aufgabenfeld wappnen: den Umgang mit dem euro-asiatischen Kontinentalraum. Europa hat über die OSZE seine politischen Grenzen bis nach China und Afghanistan ausgedehnt. An seinem südlichen Rand ist dieser euro-asiatische Raum von einem Gürtel islamischer Staaten umgeben.

- 
- 1 Vgl. Wolfgang Zellner, *Managing Change in Europe: Evaluating the OSCE and Its Future Role: Competencies, Capabilities, Missions*, CORE Working Paper Nr. 13 (in Zusammenarbeit mit Alyson Bailes, Victor-Yves Ghebali, P. Terrence Hopmann und Andrei Zagorski), Hamburg 2006, online verfügbar unter: [http://www.core-hamburg.de/CORE\\_english/pub\\_working\\_papers.htm](http://www.core-hamburg.de/CORE_english/pub_working_papers.htm); auch abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH, (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2005*, Baden-Baden 2006, S. 425-466.
  - 2 Zitiert nach: *Postojannoe Predstavitel'stvo Rossijskoj Federacii pri OBSE, Vystuplenie Postojannogo Predstavitelja Rossijskoj Federacii, A.N. Borodovkina, na zasedanii Postojannogo soveta OBSE* [Rede des Ständigen Vertreters der Russischen Föderation, A.N. Borodavkin, vor dem Ständigen Rat der OSZE], PC.Del/630/04, 8. Juli 2004, S. 1 (eigene Übersetzung).
  - 3 Charta von Paris für ein neues Europa. Erklärung des Pariser KSZE-Treffens der Staats- und Regierungschefs, Paris, 21. November 1990, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), *KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. A.2, S. 2 (Hervorhebung durch den Autor).
  - 4 Zellner, a.a.O. (Anm. 1), S. 15 (eigene Übersetzung).

Die Dimensionen jenes nunmehr gemeinsamen euro-asiatischen Kontinentalraums sind mit Europa, der Russischen Föderation, Zentralasien, China, Indien u.a. weltweit unvergleichlich. Er bildet in jeder Hinsicht die wichtigste „strategische Reserve“ Europas. Wenn „[i]n dieser Welt [...] Europa selbstbestimmt werden“<sup>5</sup> und „globale Handlungsfähigkeit [...] gewinnen“<sup>6</sup> will, wozu es entschlossen zu sein scheint, so werden strategische Partnerschaften in diesem Raum dafür *die* zentrale Bedingung sein. Das gilt insbesondere im Kontext eines transatlantischen Umfelds, das laut Egon Bahr dadurch gekennzeichnet ist, „[...] dass sich die Nähe, wie wir sie im Kalten Krieg erlebt haben, zwischen Amerika und Europa nicht wieder herstellen lässt“.<sup>7</sup> Daraus ergibt sich, so folgert Bahr, „dass sich die Selbstbestimmung Europas nur durch eine Emanzipation von Amerika erreichen lässt“.<sup>8</sup> Und: „Es ist eine europäische Verantwortung, dass ‚Kooperation‘ zum Schlüsselwort unseres Jahrhunderts wird.“<sup>9</sup>

Europäische Selbstbestimmung, euro-asiatischer Kontinentalraum, strategische Partnerschaften und Kooperation als Schlüsselwort unseres Jahrhunderts: Untersucht man unter diesen Prämissen, wie sich in Zentralasien, der geostrategischen Mitte jenes Raums, nach fünfzehn Jahren Transformation das gesellschaftspolitische Umfeld sowie der Charakter und die Kooperationsvoraussetzungen der herrschenden Eliten entwickelt haben, und setzt man die heutige Situation ins Verhältnis zur Zeit der Unterzeichnung der Charta von Paris und der Entstehung der Transformationsstrategie des Westens gegenüber Zentralasien, so ergibt sich ein Bild, das im Folgenden nachgezeichnet werden soll.

#### *Eine eigene nationale und regionale Identität*

Fünfzehn Jahre Transformation haben Zentralasien, seine Gesellschaften sowie die Lebensbedingungen seiner rund 60 Millionen Menschen und 40 Völker grundlegend verändert. Das wichtigste Ergebnis der Transformationsperiode ist, dass sie erstmals in ihrer Geschichte eigene Staaten besitzen und über ihr nationales Schicksal selbst bestimmen. Für die Völker der Region ist dies ein historischer Wendepunkt.

Zugleich hat ein Prozess der Wiederbelebung der traditionellen geopolitischen Rolle Zentralasiens und insbesondere seiner Funktion als Brücke zwischen Ost- und Südwestasien, Russland und Europa begonnen. In diesem Prozess bildet sich relativ rasch auch das traditionelle zivilisatorische, kulturelle und religiöse Gesicht der Region wieder heraus. Einerseits treten der

---

5 Egon Bahr, Europas strategische Interessen, in: Internationale Politik, April 2007, S. 86-97, S. 93.

6 Ebenda, S. 88.

7 Ebenda.

8 Ebenda.

9 Ebenda, S. 87.

muslimische Charakter der Mehrheit der Bevölkerung und der Islam, zu dem sich je nachdem, um welches Land es sich handelt, zwischen 60 und über 90 Prozent der Bevölkerung bekennen, immer stärker hervor. Andererseits erweist sich der aus der sowjetischen Periode überkommene Säkularismus als relativ fest verwurzelt, was sich in den Staatsbildungsprozessen widerspiegelt. Alle zentralasiatischen Staaten haben sich als säkulare Staaten konstituiert. Zu verhindern, dass Säkularismus und Islam miteinander in Konflikt geraten, ist für die weitere Entwicklung der Region von entscheidender Bedeutung.

In den vergangenen fünfzehn Jahren haben die zentralasiatischen Staaten enge Kooperationsbeziehungen mit den wichtigsten südlichen und östlichen Nachbarn entwickelt: mit China, Indien, Pakistan, Afghanistan, dem Iran und der Türkei. Das bedeutet, dass Zentralasien allmählich in den Kreis islamischer Staaten zurückkehrt, dem es historisch angehörte. Bis auf Turkmenistan sind alle zentralasiatischen Staaten Mitglieder der Schanghai-Kooperationsorganisation (SCO), der auch China und Russland sowie als Beobachter Indien, der Iran und Pakistan angehören.

Auf die Qualität und Dynamik der inneren Transformationsprozesse, die später noch geschildert werden, hat der Westen nachdrücklich Einfluss genommen.

### *Transformation und westlicher Nachdruck*

Bewertet man die westliche Transformationsstrategie, so ist der politische, historische und theoretische Kontext nicht zu vernachlässigen, der in jenen Jahren des Umbruchs im Westen vorherrschte.

Die Transformation des sozialistischen in ein kapitalistisches Gesellschaftssystem war für den Westen von vornherein ein politisches Projekt. Die unumkehrbare Ausmerzungen aller politischen und ökonomischen Grundlagen der sozialistischen Gesellschaftsordnung hatte dabei Priorität. Wie auch immer gearteten Restaurationsversuchen galt es vorzubeugen. Als sicherster Weg dazu erschienen ihm Reformen, die möglichst direkt und schnell, ohne „evolutionäre“ Verzögerungen, vollendete Tatsachen schufen: die Implantierung von Marktwirtschaft und eines politischen Systems westlichen Typs. Außerdem mussten äußeren Einflüssen die Tore in die jungen Staaten des post-sowjetischen Raums geöffnet werden, um die Durchführung der Reformen zu forcieren.

Im theoretischen Umfeld verquickte sich damals die Diskussion über das geeignete „Management“ von Transformation mit derjenigen über die Rückwirkungen der Globalisierung auf die internationalen Beziehungen und die Politik. Im praktischen außenpolitischen Handeln setzte sich eine Art „post-nationaler“ konzeptioneller Ansatz durch. Er ging davon aus, dass „die Rolle des Nationalstaats durch die gestiegene Bedeutung der Menschenrechte und

die Globalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft erheblich relativiert worden<sup>10</sup> sei, dass dieser in seiner innerstaatlichen Kompetenz in einer Reihe von strategischen Hoheitsfeldern (Demokratie, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, Wirtschafts- und Finanzpolitik) einzuschränken und der Intervention äußerer Akteure zu öffnen sei.

Jener „postnationale“ Ansatz stand den Aufgaben einer erstmaligen Formung nationaler Staaten in Zentralasien diametral entgegen. Die Auffassung, dass Demokratie auch ein Sicherheitsgarant sei, verstärkte ihn noch. So empfahl Ernst-Otto Czempiel der westlichen Außenpolitik, Demokratisierung zum „oberste[n] und zentrale[n] Thema“ zu machen: „Sind nämlich alle Herrschaftssysteme im euro-atlantischen System demokratisiert und entwickelt, bestehen also überall Zustände und Bedingungen, wie sie die Atlantische Gemeinschaft kennzeichnen, dann ist das Problem umfassender Sicherheit gelöst, sind Stabilität und Gewaltfreiheit permanent gewährleistet. Der gewaltfreie, intervenierende Beitrag zur Demokratisierung aller Herrschaftssysteme muss zum Kern der Außenpolitik in der Gesellschaftswelt werden. [...] die deutsche Außenpolitik [muss] der Demokratisierungsstrategie den obersten Rang einräumen [...]“<sup>11</sup>

Der theoretische Diskurs verkoppelte auch Demokratie und Marktwirtschaft zu einem Bedingungsgefüge. „Die einzige Bedingung, unter der Marktwirtschaft und Demokratie *gleichzeitig implantiert* werden und gedeihen können, ist die, dass beide einer Gesellschaft *von außen* aufgezwungen und durch internationale Abhängigkeitsverhältnisse für längere Fristen garantiert werden.“<sup>12</sup>

So entstand ein kompakter Ansatz der Gleichzeitigkeit der Transformation aller politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Systeme in einem „Frontalangriff“. Madeleine Albright formulierte in einer Rede in Taschkent im April 2000: „Die beste Methode eine bittere Pille einzunehmen ist, sie einfach im Ganzen herunterzuschlucken.“<sup>13</sup>

Die strategischen Kettenglieder dieses Ansatzes waren: „die revolutionäre Installierung einer Unternehmerklasse“<sup>14</sup>, die zielstrebige und umfassende Privatisierung des staatlichen und genossenschaftlichen Eigentums, die Einführung marktwirtschaftlicher Instrumente, möglichst das Auswechseln der Eliten sowie die Neugestaltung des politischen Systems auf der Grundlage

---

10 Rede des deutschen Außenministers, Joschka Fischer, vor der 54. Generalversammlung der Vereinten Nationen am 22. September 1999 in New York (gekürzt), in: Internationale Politik, Dezember 1999, unter: <http://www.internationalepolitik.de/archiv/jahrgang1999/dezember99/>.

11 Ernst-Otto Czempiel, Intervention in den Zeiten der Interdependenz, HSKF-Report 2/2000, Frankfurt am Main, S. 22.

12 Claus Offe, Der Tunnel am Ende des Lichts. Erkundungen der politischen Transformation im Neuen Osten, New York, 1994, S. 65 (Hervorhebung durch den Autor).

13 Speech by Secretary of State Madeleine K. Albright, University of World Economy and Diplomacy, Taschkent, 7. April 2000 (eigene Übersetzung).

14 Offe, a.a.O. (Anm. 12), S.60.

des Modells repräsentativer Demokratie mit seiner charakteristischen Gewaltenteilung.

Der Westen übte also von vornherein über seine internationalen Organisationen und bilateralen Beziehungen auf alle Transformationsprozesse und die Führungen der zentralasiatischen Staaten, welche diese zu implementieren hatten, einen gewaltigen äußeren Druck aus. Die OSZE spielte und spielt als „einer der Agenten des Wandels“<sup>15</sup> in diesem Szenarium eine zentrale Rolle. Indem sie die menschliche Dimension als „Kern der Anstrengungen zur Gewährleistung umfassender Sicherheit“<sup>16</sup> in Zentralasien sieht, machte sie sich zu einer zentralen Trägerin der westlichen Strategien gegenüber den zentralasiatischen Gesellschaften und deren Führungen.<sup>17</sup>

### *Qualität und Dynamik der inneren Transformationsprozesse*

Beeinflusst von der jeweiligen politischen Kultur, historisch gewachsenen gesellschaftlichen Hierarchien und Loyalitäten sowie den ökonomischen Voraussetzungen verliefen die Transformationsprozesse in den einzelnen Ländern unterschiedlich: Von nur geringfügigen Resultaten wie in Turkmenistan bis hin zu tiefergehenden Ergebnissen wie in Kasachstan. Insgesamt zeichnet sich nachfolgendes Bild ab.<sup>18</sup>

### *Regionale Ausdifferenzierung*

Nach fünfzehn Jahren tritt eine gewisse Ausdifferenzierung zutage: Aufgrund seiner reichen Erdöl- und Erdgasvorkommen sowie weitreichender marktwirtschaftlicher Reformen ragt Kasachstan ebenso hervor wie – ebenfalls dank seiner fossilen Energieträger – Turkmenistan. Kasachstan, mit 2,7 Millionen km<sup>2</sup> der neuntgrößte Staat der Welt, entwickelt sich zu einer Art regionaler Großmacht. Die nachgewiesenen Reserven seiner drei wichtigsten Erdöllagerstätten belaufen sich auf rund 53 Milliarden Barrel. Außerdem verfügt es über sechs Prozent der Weltreserven an Eisenerz und hat einen Anteil von 2,3 Prozent an der Weltkupferproduktion. Bei nur 15,2 Millionen Einwohnern flossen seit 1993 28,4 Milliarden US-Dollar Direktinvestitionen in das Land. Das sind 80 Prozent der in Zentralasien getätigten Auslandsinvestitionen. Der Zuwachs des BIP betrug in den letzten Jahren rund neun Prozent.

---

15 Zellner, a.a.O. (Anm. 1), S.12 (eigene Übersetzung).

16 Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE Meetings on Human Dimension Issues 1999-2001. A compilation of final reports from OSCE Supplementary Human Dimension Meetings and Human Dimension Seminars, Warschau 2001, S. 7 (eigene Übersetzung).

17 „Fragen der menschlichen Dimension sind zum wichtigsten Tätigkeitsfeld der OSZE geworden [...]“ Zellner, a.a.O. (Anm. 1), S. 26 (eigene Übersetzung).

18 Eine detailliertere Analyse findet sich in: Pjatnadsat let, kotorie izmenili Centralnuju Aziju [Fünfzehn Jahre, die Zentralasien verändert haben], International Centre for Strategic and Political Studies, Moskau 2006.

Am entgegengesetzten Pol finden sich die ökonomisch am geringsten entwickelten Staaten wieder: Kirgisistan und im südöstlichsten Zipfel Zentralasiens Tadschikistan.

Eine Zwischenposition nimmt Usbekistan ein. Die drei zuletzt genannten Staaten grenzen an das Ferghana-Tal, eine konfliktreiche Region mit traditioneller islamischer Verwurzelung. Diese Länder scheinen sich zu einer geopolitischen Gruppe zu entwickeln.

### *Ökonomische und politische Transformationsergebnisse*

Auf wirtschaftlichem Gebiet hat die Transformation bereits zu einer neuen Systemqualität geführt. Wenn auch in unterschiedlicher Tiefe, so wurden doch überall radikale Wirtschaftsreformen und eine umfangreiche Privatisierung durchgeführt; der private Wirtschaftssektor zog an und die Währungen der meisten Staaten sind frei konvertierbar. Die marktwirtschaftlichen Grundlagen sind insgesamt gelegt. Ein Weg zurück zum sozialistischen Wirtschaftssystem kann als ausgeschlossen gelten.

Gleiches gilt für die Politik. Bei allen Einschränkungen existieren in allen Staaten demokratische Basisstrukturen: demokratische Verfassungen, Parlamente, eine Jurisprudenz, mehrere Parteien und nichtstaatliche Organisationen (NGOs) sowie Parlaments- und Präsidentschaftswahlen.

Ungeachtet dessen dominieren jedoch autoritäre Herrschaftsregime, an deren Spitze Präsidenten mit großer Machtfülle stehen. Doch auch hier darf eine gewisse Vielfalt nicht übersehen werden: von totalitär, wie in Turkmenistan, bis zu einer Art „aufgeklärter, gelenkter Demokratie“, wie in Kasachstan.

Legt man die Kriterien repräsentativer Demokratie zu Grunde, weist die politische Transformation allerdings gravierende Schwächen auf: Es gibt weder eine echte Gewaltenteilung noch ein System von *checks and balances*, das die Staatsgewalt kontrolliert; Menschen- und Bürgerrechte sind eingeschränkt und werden nicht selten brutal verletzt, die Medienfreiheit ist beschränkt, es gibt keine demokratischen Machtübergabemechanismen, Parteien, Gewerkschaften und NGOs sind schwach und noch immer kein vollwertiger Bestandteil des parlamentarischen Systems. Eine Studie der Bertelsmann-Stiftung schätzt ein, dass „mit Ausnahme der kommunistischen Parteien keine der Parteien über eine breite Mitgliedschaft oder eine stabile gesellschaftliche Verankerung verfügt“.<sup>19</sup>

Besonders schädlich für die weitere Entwicklung der einzelnen Staaten und der Region als Ganzes ist die Monopolisierung von Macht in den Händen relativ enger, sich an partikularen Interessen orientierender Herrschaftsgruppen. Dadurch herrscht ein hoher Grad an partikularistischer Enge, der in besonderem Maße die Entwicklung einer regionalen Kooperation behindert, welche für die gesamte Region überlebenswichtig ist.

---

19 Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Bertelsmann Transformation Index 2003, Gütersloh 2004, S. 163.

### *Die ökonomischen Folgen der Transformation für den Staatsformungsprozess*

Die meisten zentralasiatischen Staaten, mit Ausnahme Kasachstans (so behaupten jedenfalls kasachische Veröffentlichungen), erlebten nach dem Zusammenbruch der UdSSR zunächst einen rasanten Wirtschaftseinbruch. Ab Mitte der 90er Jahre lässt sich eine Erholung beobachten, die jedoch als relativ zu bewerten ist, da sie die Werte der letzten Jahre der sowjetischen Periode nicht erreichen konnte. Im Durchschnitt betrug der Zuwachs des BIP von 1997 bis 2001 6,1 Prozent.<sup>20</sup>

In Kirgisistan, Tadschikistan und teilweise auch in Usbekistan haben die Privatisierung des ehemals staatlichen und die Schwächung des genossenschaftlichen Sektors eine Deindustrialisierung bewirkt. Der größte Teil der Produktionsmittel ist verschlissen und nicht konkurrenzfähig. Auslandsinvestitionen wandern im Wesentlichen nicht in die Entwicklung von Industrie, sondern in die Energieträgerausbeutung.

Mit Ausnahme Kasachstans und Turkmenistans, die auf Gewinne und einen gewissen Industrialisierungsschub aus der Grundrente (Erdöl- und Erdgas) rechnen können, befinden sich die Staaten somit heute in derselben wirtschaftlichen Ausgangslage wie die meisten Entwicklungsländer: Sie sind abhängig von der Gewinnung und dem Export von Rohstoffen wie Energieträgern, d.h. fossilen Brennstoffen (Erdgas: 3,3 Prozent der Weltreserven) und Hydroenergie, sowie Edelmetallen, Baumwolle, Erzen, Aluminium und Uran (19,7 Prozent der Weltreserven)

Die strategischen Gefahren dieser einseitigen Wirtschaftsprofilierung sind bekannt: materiell-technische Unterentwicklung, hohe Abhängigkeit von den Preisschwankungen auf den Rohstoffmärkten, Arbeitslosigkeit und Umweltschäden. Hinzu kommt, dass sich lediglich kleine Unternehmergruppen den Gewinn aus dem Rohstoffexport aneignen, was zu einem schwachen Binnenmarkt führt und die soziale Polarisierung vorantreibt.

Mit anderen Worten: Nach dem Zerfall der arbeitsteiligen Wirtschaftsbeziehungen im Rahmen der UdSSR war die Transformationsstrategie nicht gezielt auf die Schaffung solider Grundlagen einer selbsttragenden ökonomischen Entwicklung der jungen Staaten ausgerichtet.

### *Auswirkungen der Transformation auf die Lebensqualität der Bevölkerung*

Unzweideutig ist festzustellen, dass die Transformation die Lebensqualität der Bevölkerung drastisch verschlechtert hat. Zentralasien bleibt weit hinter den Millenniumszielen der Vereinten Nationen für die soziale Entwicklung zurück. Die gesamte Region ist heute mit fundamentalen Armutproblemen konfrontiert. So betrug der prozentuale Anteil der Bevölkerung mit einem

---

20 Vgl. Asian Development Bank, Asian Development Outlook 2005, unter: <http://www.adb.org/Documents/books/ADO/2005/default.asp>.

Tageseinkommen von weniger als einem US-Dollar in Tadschikistan 56,6 Prozent, in Kirgisistan 40,8 Prozent (beide 2003), in Usbekistan 27,5 Prozent (2000) und in Kasachstan 27,9 Prozent (2002).<sup>21</sup> Die bereits erwähnte Studie der Bertelsmann-Stiftung schätzt ein, dass „sich die soziale Schere überall weiter öffnet [...] Armut breitet sich vorwiegend auf dem Land aus und bekommt zunehmend eine Gender-Komponente [...] Das ehemals große Bildungspotenzial schwindet.“<sup>22</sup> Die Studie diagnostiziert eine „Sklerose der Bildungs- und Sozialsysteme sowie zunehmende Armut“.<sup>23</sup>

#### *Soziale Rahmenbedingungen blieben untransformiert*

Die gesellschaftlichen Subsysteme bleiben in patriarchalischen sozialen Strukturen mit spezifischen Führungsmechanismen verhaftet, einer gesellschaftlichen „Pyramide“ mit einer starken Führungspersönlichkeit an der Spitze, die das System durch ein hierarchisches Beziehungsgeflecht aus traditionellen Loyalitäten und materiellen Bindungen zusammenhält. Bezugspunkt des kollektiven Bewusstseins der vornehmlich ländlichen Bevölkerung ist weniger der „Citoyen“, der Träger der bürgerlichen Rechte, obwohl dieser in den urbanen Ballungsgebieten sozial und politisch durchaus bereits existiert, als vielmehr die Gruppe, die Großfamilie, der Clan und die Region.

Diese Netzwerken sind die Basis der politischen Herrschaft und Grundlage ihrer Legitimation. In ihrer Gesamtheit bilden jene Netzwerke zwar auch eine Form der Pluralität, jedoch nicht jene unbegrenzte Pluralität westlicher Demokratie. Im politischen Leben behindert dies den Aufbau unabhängiger ziviler und politischer Institutionen und schränkt die Autonomie des Einzelnen ein. Gegenwärtig treibt die wachsende Armut die Masse der Bevölkerung zurück in die Gruppen und Großfamilien, die für sie als Ersatz der verlorenen sozialen Sicherungssysteme fungieren.

#### *Die Erhaltung friedlicher Bedingungen für das Funktionieren der Gesellschaft*

Der Direktor des kasachischen Instituts für Strategische Studien, Bulat Sultanov, schätzte im Dezember 2006 auf einer Konferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung ein, dass die „allgemeine politische Situation in Zentralasien gespannt bleibt“, „sich negative Trends verstärken“ und die innere Situation in einigen Staaten „unberechenbar“ sei.<sup>24</sup> Er begründet dies in erster Linie mit einigen der oben erwähnten negativen Phänomene.

---

21 Vgl. Asian Development Bank, Basic Statistics 2006, unter: <http://www.adb.org/Statistics/pdf/Basic-Statistics-2006-Web.pdf>.

22 Bertelsmann Stiftung, a.a.O. (Anm. 19), S. 172.

23 Ebenda, S. 174.

24 Bulat Sultanov, The Current Political Situation in Central Asia, Vortrag auf der Konferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung „Die Zukunft der regionalen Kooperation: Zentralasien 2020“, 11.-13. Dezember 2006 (eigene Übersetzung).

Die eingangs beschriebene Strategie, die Transformation mit dem Ziel *gleichzeitiger* radikaler Transformation aller gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Systeme anzugehen, birgt ein hohes Destabilisierungspotenzial in sich. Sie erzeugt in der Gesellschaft, die noch den hohen Grad an sozialer Sicherheit im sowjetischen Modell erfahren hat, Unzufriedenheit, politisiert sie und versetzt sie für einen bestimmten historischen Zeitraum in einen unterschweligen Konfliktzustand. Dadurch erhöht sich die Konfliktbereitschaft der Gesellschaft als Ganzes. Insbesondere der tadschikische Bürgerkrieg verdeutlichte, dass Systemtransformation auch als eine negative Triebkraft zu wirken vermag, die die gesamte Gesellschaft politisiert und mobilisiert. Diese Breitenwirkung wiederum kann gewaltsame Kettenreaktionen auslösen, in denen die Gesellschaft sich spaltet und ihre „natürliche“ Fähigkeit zur zivilen Verarbeitung von Konfliktsituationen verliert. In Tadschikistan mündete dies in die völlige Anarchisierung der Gesellschaft und in den zeitweiligen Zerfall der Machtorgane. Ähnlich anarchische Züge zeigten sich auch in der „Tulpenrevolution“ in Kirgisistan.

#### *Fazit*

Die Schlussfolgerungen fallen differenziert aus:

1. Das vorrangige Ziel der westlichen Transformationsstrategie – die Beseitigung der politischen und ökonomischen Grundlagen der sowjetischen Gesellschaftstyps – wurde erreicht. Ein Zurück zum einstigen sowjetischen Imperium wird es nicht geben. Das ist ein großer Sieg, wenn nicht gar ein Sieg von historischem Ausmaß.  
Auch bei der ökonomischen Transformation zur Marktwirtschaft ist der Rubikon überschritten. Selbst wenn westliche Unternehmen noch nicht auf allen Gebieten zufrieden sind – ein Zurück in die Planwirtschaft wird es ebenfalls nicht geben.
2. Versagt hat die Transformationsstrategie bei der dringend erforderlichen Schaffung und Konsolidierung ökonomischer Grundlagen für die weiteren Staatsformungsprozesse. Eindeutig negativ ist ihre Bilanz auch hinsichtlich der Lebensqualität der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung, die sich erheblich verschlechtert hat. Hier erweist sich die Transformation nicht nur als zutiefst regressiv. Sie behindert auch die Transformation zur Demokratie, da sich keine ökonomische Basis für eine soziale Marktwirtschaft und Demokratie herausbilden konnte. Die Kritik an den Transformationsstrategien muss auf diesem Gebiet auch deshalb besonders scharf ausfallen, weil eine solche Basis während der sowjetischen Herrschaftsperiode schon einmal geschaffen worden war. Während die sowjetische Führung jene günstige soziale Basis zur Entfaltung von Demokratie nicht nutzte, duldet der Westen deren endgültigen Zerfall. Hier muss er sich fragen lassen, wie viel Entfernung von

der Moderne er glaubt sich leisten zu können, ohne zugleich einen auch zivilisatorischen Rückschritt zu riskieren und mitverantworten zu müssen.

In Zentralasien bildet sich eine Kluft zwischen Armut und Reichtum heraus, wie sie uns aus der Mehrheit der Entwicklungsländer bekannt ist – mit all ihren sozialen und politischen Risiken, einschließlich islamistischer Radikalisierung.

3. Sein Ziel, politische Systeme seines Typs zu etablieren, hat der Westen bislang nicht erreicht. Das Nachdenken über die Frage, ob und in welchen Zeiträumen das nachgeholt werden könnte, muss von Nüchternheit bestimmt sein. Mit großer Wahrscheinlichkeit wird es nicht gelingen, das Modell liberaler Demokratie in den zentralasiatischen Gesellschaften in absehbarer Zeit zu verwurzeln. Vieles spricht eher dafür, dass es ziemlich unwahrscheinlich ist, dieses Ziel westlichen Erwartungen entsprechend überhaupt je zu erreichen.

Welche Zusammenhänge erlauben diese Hypothese?

### *Wachsendes Eigengewicht*

Um der Demokratisierungsoffensive aus dem Westen zu widerstehen, haben sich die zentralasiatischen Staaten ziemlich gut „eingegraben“. Dabei half ihnen der Westen mit seinen eigenen Fehlkalkulationen. In seiner überhasteten Absicht der „revolutionären Installierung einer Unternehmerklasse“ verschätzte er sich völlig im *Typ* einer Unternehmerklasse, der vor dem Hintergrund der Spezifik der zentralasiatischen Gesellschaften entstehen würde.

Die Gewinner einer Strategie, die Privatisierung „revolutionär“, „von oben“ vorantrieb, waren nämlich die großen Clans, vor allem diejenigen der „ersten Transformationsgeneration“, da nur sie nach dem Zusammenbruch der UdSSR über die administrativen und finanziellen Ressourcen verfügten, um die Privatisierung zu ihren Gunsten zu entscheiden. Nie zuvor hat das Clanwesen, das eine in sich geschlossene, sich der Öffnung der Gesellschaft widersetzen- de Gesellschaftsgruppe darstellt, einen solch gewaltigen ökonomischen Aufschwung erfahren wie durch jene Privatisierung „von oben“. Selbst in der sowjetischen Periode war die Verquickung von politischer, ökonomischer und möglichst auch militärischer Macht in Personalunion nicht so eng wie heutzutage bei den Clans jener „ersten Generation“.

Das Paradoxon besteht darin, dass es dem Westen mit seiner Transformationsstrategie weder gelang, politische und ökonomische Macht voneinander zu trennen, noch die sozialen Grundlagen für die von ihm gewünschte „offene Gesellschaft“ zu schaffen. Vielmehr ist praktisch das Gegenteil eingetreten: ein Kapitalismustyp, der als „bürokratischer Familienclan-Kapitalismus“ bezeichnet werden könnte. Die „revolutionär“ installierte neue Unter-

nehmerklasse ist ihrem Wesen nach undemokratisch. Und so ist wiederum das von ihr installierte politische System.

Das Dilemma der westlichen Demokratisierungsstrategie besteht nun darin, dass sie diesen Typ von Kapitalismus erst wieder abschaffen müsste, um zu dem von ihr erstrebten Typ von Demokratie zu gelangen. Das aber wird der Westen nicht wagen, womit er die Grundlagen für eine erfolgreiche Verwirklichung seiner Demokratisierungsstrategie selbst in Frage stellt. Mehr noch: Die Schicht der die politische, ökonomische und militärische Macht besitzenden Clan-Oligarchen der „ersten Generation“ wird früher oder später der Konkurrenz neuer Unternehmensschichten einer zweiten und dritten Generation weichen müssen. Diese werden zwar nach politischer Macht streben, auf ihre ökonomische Macht jedoch nicht verzichten. Diese Auseinandersetzungen wiederum werden die Triebkraft der bevorstehenden innenpolitischen Kontroversen sein und deren Dynamik bestimmen. Aber sie werden weder den herrschenden Typ von Kapitalismus noch die Aversion seiner Träger gegen eine Trennung von politischer und ökonomischer Macht, eine offene Gesellschaft und eine Demokratie westlichen Typs „abschaffen“.

Die zweite „Grabenlinie“, welche die zentralasiatischen Führungen für den Erhalt ihrer Macht zurzeit ausheben, ist kollektive Sicherheit und Kooperation durch den Zusammenschluss in der SCO, die Staaten mit einem weltweit unvergleichbaren Menschen- und Wirtschaftspotenzial zusammenführt. Diese Allianz gewinnt schnell an Substanz, was am Beispiel der Kooperation auf dem Erdöl- und Erdgassektor, einem Bereich von großer strategischer Tragweite, besonders deutlich wird.

Von den 127 Projekten für die wirtschaftliche Zusammenarbeit im Rahmen der SCO sind 19 den Sektoren Energie und Verkehr gewidmet, und hier wiederum insbesondere der Zusammenarbeit zwischen Russland, China, Kasachstan, Indien, dem Iran und den übrigen zentralasiatischen Staaten. Hierzu einige Beispiele:

*Kasachstan-China:* 2006 wurde die Erdölleitung zwischen Atasu in Kasachstan und Alaschanku in Xinjiang im Nordwesten Chinas in Betrieb genommen. Sie versorgt die größte chinesische Raffinerie mit kasachischem Öl. Ab 2011 sollen zusätzlich 20 Millionen Tonnen Erdöl befördert werden, was 20 Prozent der chinesischen Erdölimporte entspricht. Eine Verbindung mit dem westsibirischen Pipelinesystem bis Omsk ist vorgesehen. Kasachstan ist des Weiteren an folgenden Projekten beteiligt:

- Geplant ist ein weiteres Pipelinesystem vom kasachischen Hafen Atasu nach China (3.000 km); Kosten: drei Milliarden US-Dollar; jährliche Kapazität: 50 Millionen Tonnen;
- Im Rahmen eines Gemeinschaftsunternehmens mit der russischen Gasprom liefert Kasachstan über sein Unternehmen KasRosGas 6,5 Milliarden Kubikmeter Erdgas nach Omsk und nach Europa.

- Über die Erdgaspipeline „Zentralasien-Zentrum“ (Turkmenistan, Usbekistan, Kasachstan) wird Gas an die Ukraine und die Russische Föderation geliefert.
- Die russische Erdölgesellschaft Rosneft erkundet Erdöl im kasachischen Schelf im Kaspischen Meer.
- Kasachstan hat sich darüber hinaus 2006 dem Pipelineverbund Baku-Tiflis-Ceyhan angeschlossen.

*Russische Föderation-Usbekistan:* Im Oktober 2005 wurde zwischen der russischen Gasprom und dem usbekischen Unternehmen Ustransgas ein Vertrag über den Erdgastransport zwischen 2006 und 2010 abgeschlossen. Der Vertrag erlaubt Gasprom die Nutzung von 90 Prozent der usbekischen Pipelinekapazitäten, woran auch der turkmenische Export gekoppelt ist.

*Russische Föderation-China:* Im Juli 2005 unterzeichneten das russische Unternehmen Rosneft und die chinesische Sinopec einen Vertrag über ein Gemeinschaftsunternehmen zur Erdölerkundung im Rahmen des Projekts Sachalin III. Das indische Unternehmen ONGC ist mit 20 Prozent daran beteiligt.<sup>25</sup>

### „Lehren“

Europäische Selbstbestimmung, euro-asiatischer Kontinentalraum, strategische Partnerschaften und Kooperation als Schlüsselwort unseres Jahrhunderts – welche „Lehren“ wären unter diesen Prämissen nach fünfzehn Jahren Transformation zu ziehen?

1. Der in Zentralasien entstandene Kapitalismustyp, jener bereits beschriebene „bürokratische Familienclan-Kapitalismus“, und die Zugehörigkeit der zentralasiatischen Staaten zur SCO haben das politische Kräfteverhältnis zwischen Europa und der zentralasiatischen Region zugunsten Letzterer verändert und verändern es weiter. Für ihr politisches und ökonomisches Überleben sind die zentralasiatischen Führungen in der Zukunft nicht mehr auf Europa angewiesen. Sie haben eine Wahl.
2. Zentralasien befindet sich im euro-asiatischen Kontinentalraum in einer für die Region günstigen mittleren Position. Sowohl das zu seinen Gunsten veränderte Kräfteverhältnis gegenüber Europa als auch das in Europa endlich erwachende Verständnis für die besondere Rolle Zentralasiens stellen die europäische Politik vor eine völlig neue, aber ganz zentrale Aufgabe: Wenn die zentralasiatischen Staaten schon nicht mehr darauf angewiesen sind, ins europäische „Boot“ zu steigen, aber dennoch daran interessiert sind, mit ihrem eigenen Boot an unseres anzudo-

---

25 Alle Angaben nach: Central Asia, Report on Transformation, Instytut Wschodni, Warschau 2005.

cken, wie das Außenministertreffen zur EU-Zentralasienstrategie im März 2007 in Astana deutlich gemacht hat, dann ist für Europa die Zeit gekommen zu prüfen, wie mit erfolgreichen autokratischen Führungen auf gleicher Augenhöhe *demokratisch* umzugehen ist. Zum Glück gibt es dafür die OSZE.

3. Die unter Führung der regierenden zentralasiatischen Eliten und mit westlichem Nachdruck erreichten Transformationsergebnisse sind gemessen an den anfänglichen strategischen Zielen des Westens (nicht an den Erwartungen der Bevölkerungen) gar nicht schlecht. In diesem Sinne kann durchaus von erfolgreicher Lenkung gesprochen werden, insbesondere wenn in Betracht gezogen wird, dass es sich um außerordentlich komplizierte Prozesse handelt, bei denen in Zentralasien Transformation, Staatsformung und nationale Identitätsbildung gleichzeitig zu steuern sind. Eigentlich könnte der Westen mit diesem Ergebnis zufrieden sein. Dass sich die regierenden Eliten vom ihm nicht in ihre Machtverhältnisse hineinregieren lassen wollen, könnte er ihnen sogar nachsehen.

Bezogen auf den Gesamttraum sollte man die Ergebnisse der Transformation Chinas mit in Betracht ziehen. China beschreitet entschlossen einen kapitalistischen Entwicklungsweg. Dass diesen eine kommunistische Partei leitet, ist, objektiv gesehen, unerheblich, subjektiv aber von beachtlicher Bedeutung. Es demonstriert nämlich die Erkenntnis, dass selbst eine solch gewaltige kommunistische Partei wie die chinesische für die erwünschte rasche Wirtschaftsentwicklung keine andere realistische Alternative sieht als die Marktwirtschaft. Diese Erkenntnis kann für alle Führungen im asiatischen Teil der OSZE gelten. Sie ist für die künftige Strategie des Westens von größter Bedeutung – wichtiger noch als die Tatsache, dass die Einführung einer kapitalistischen Wirtschaftsordnung politisch nicht nach einem Modell verläuft, wie es der Westen gern sähe, sondern nach einem chinesischen, einem zentralasiatischen, einem russischen usw.

So haben sich in den letzten fünfzehn Jahren im zentralasiatischen Teil des OSZE-Raums die geostrategischen Konstellationen verschoben, die gesellschaftssystemischen Bedingungen verändert und sich die Eliten ebenso umgeschichtet wie deren Charakter, Interessenlagen und Kooperationsvoraussetzungen. Die Zeiten hochfliegender Hoffnungen, dass der Westen seine „Demokratie als die einzige Regierungsform“ im riesigen, seiner sozialen Natur und politischen Kultur nach höchst pluralistischen postsowjetischen Raum durchzusetzen vermag, neigen sich ihrem Ende zu. Er muss auch Obacht geben, dass neue Widersprüche die noch bestehenden Voraussetzungen für strategische Partnerschaften und Kooperation nicht unterlaufen. Die OSZE haben sie bereits eingeholt. Als wichtigster Widerspruch kann derjenige zwischen den internationalen demokratiepolitischen Gestaltungsansprüchen des Westens und

der real existierenden Herrschaftsstrukturen gelten. Folgt man den erwähnten Prämissen, so wären die praktisch-politischen Konsequenzen zu prüfen, die sich aus der richtigen Erkenntnis ergeben, dass „[e]xterne Demokratieförderung [...] nicht oktroyiert, exportiert oder exekutiert“ werden kann. „Sie kann nur eine optimierende Katalysatorrolle einnehmen von im Empfängerland bereits vorhandenen Liberalisierungs- und Demokratisierungsansätzen. Aber nicht im Marxschen Verständnis: ‚Eine Idee wird zur materiellen Gewalt, wenn sie die Massen ergreift‘.“<sup>26</sup>

### *Ist der Widerspruch lösbar?*

Den Widerspruch zu lösen wird schwer, ist aber den Versuch wert. Dazu folgende Überlegungen:

1. Angesichts wesentlicher Veränderungen im internationalen und regionalen Umfeld sowie sich daraus ableitender neuer Aufgaben sollte in der Diskussion um das inhaltliche Profil der OSZE die Frage nach dem *zukünftigen* Charakter der Organisation eine größere Rolle spielen. Abzuwägen wäre zwischen der Zukunftsvision einer OSZE als „Regulator“ von Zusammenarbeit und Sicherheit im Sinne euro-asiatischer, kontinentaler Partnerschaft einerseits und dem Beharren auf der Verteidigung ihres nach dem Sieg des Westens über den Ostblock gewachsenen Selbstverständnisses als eines Motors der „Proliferation“ des liberalen Demokratiemodells in den postsowjetischen Raum andererseits. Entscheidet sie sich für Ersteres, würde die OSZE Europa eine strategisch unverzichtbare Dienstleistung erweisen: die Justierung ihrer Prinzipien und Steuerungsinstrumente für eine solche Partnerschaft im Sinne kooperativer Sicherheit und Zusammenarbeit, des Ausgleichs und der Harmonisierung von Interessen. Zum anderen würde der Entwurf eines solchen neuen Verhältnisses es wichtigen euro-asiatischen Staaten, Russland und Zentralasien eingeschlossen, erleichtern, ihre strategische Partnerschaftswahl, in der sie heute noch schwanken, zugunsten einer gesicherten Zukunft mit Europa auf einem gemeinsamen Kontinent zu treffen. Auch ließen sich Misstrauen stiftende Konkurrenzängste, insbesondere der Russischen Föderation bezüglich seiner asiatischen und zentralasiatischen Nachbarschaftsregionen, ausräumen. Ohne einen solchen Interessenausgleich zwischen Europa und den euro-asiatischen OSZE-Staaten könnten Letztere sich früher oder später zu einem „*Non-Proliferation Treaty*“ ganz eigener Art entschließen, dem ja auch China nicht abhold zu sein bräuchte.

---

26 Wulf Lapins, *Demokratieförderung in der Deutschen Außenpolitik*, Berlin, März 2007, S. 16.

Fiele die Abwägung zugunsten von Sicherheit und Zusammenarbeit im Sinne einer euro-asiatischen kontinentalen Partnerschaft aus, so wäre das für Europa keine „Rolle rückwärts“ sondern „vorwärts“, da der Ausgleich und die Harmonisierung von Interessen Potenziale einer euro-asiatischen Kooperation mobilisieren könnten, die noch nicht in vollem Umfang erkannt wurden: in wirtschaftlicher, außenpolitischer und weltpolitischer Hinsicht sowie im Sinne gegenseitiger kultureller Befruchtung.

Das Nachdenken über ein neues Verhältnis zueinander müsste selbstverständlich ein gemeinsames sein. Geographisch bräuchte der jetzige OSZE-Raum nicht überschritten zu werden. Zunächst geht es um Vertrauensbildung zwischen den europäischen und den euro-asiatischen OSZE-Teilnehmerstaaten. In weiteren Schritten könnte Vertrauensbildung durch Letztere gegenüber deren asiatischen Partnern angestrebt werden.

2. Für diese Vision ist die EU von zentraler Bedeutung. Sie ist inzwischen durch ihre Erweiterung auf 27 europäische Staaten europäischer als die OSZE und kann damit vielleicht als die eigentliche originäre europäische Wertegemeinschaft betrachtet werden.

Die KSZE, deren Nachfolgerin die OSZE ja ist, verstand sich nie als eine „europäische Wertegemeinschaft“, sondern als ein Mittel zum Zweck: zur Schaffung eines Regimes der Kooperation und der Koexistenz, einer Ost-West-Friedensordnung und der dafür erforderlichen Prinzipien, Mechanismen und Instrumente. Sie war eine Zweckgemeinschaft. Hätte seinerzeit eine der beiden Seiten von sich behauptet, sie verkörpere die eigentliche europäische Wertegemeinschaft, wäre weder die KSZE zur „Erfolgstory“ geworden, noch gäbe es heute die OSZE. Auch diese ist, realistisch betrachtet, nicht die Inkarnation der westlichen Wertegemeinschaft, sondern ein euro-asiatisches Staaten- und Wertekonglomerat. In einigen ihrer Mitgliedstaaten herrschen sogar mehr oder weniger traditional-patriarchalische Gesellschaften mit islamischer Religion, Kultur und Werten vor. In den gesellschaftspolitischen Orientierungen und Werten bestehen gravierende Unterschiede, die letztlich den eigentlichen Hintergrund zentraler Streitfragen bilden, wie derjenigen über die „Demokratie als einzige Regierungsform“ und daraus abgeleiteter Widersprüche.

„[...] wer die Beschwörungsformel von der Wertegemeinschaft undifferenziert benutzt, muss wissen, dass daraus Unterwerfungsformeln werden können, wenn die eigenen Werte nicht mehr klar vertreten werden.“<sup>27</sup> „Nicht mehr klar“ vertritt der Westen die Demokratie in wesentlichen Aspekten seines internationalen Verhaltens. Seit sich seine stärkste Macht, die auch in der OSZE eine zentrale Rolle spielt, offen zum „Regimewechsel“ bekennt, ist bewiesen, dass Demokraten keines-

---

27 Bahr, a.a.O. (Anm. 5), S. 87.

wegs Garanten eines friedlichen zwischenstaatlichen Verhaltens sind. Vor diesem Hintergrund sind einige euro-asiatische OSZE-Teilnehmerstaaten mehr als verunsichert.

Demokratieförderung, die eine versteckte *Unterwerfungsformel* enthält, taugt nicht einmal als kleinster gemeinsamer Nenner in den Beziehungen zwischen den europäischen und den euro-asiatischen Mitgliedern der OSZE. Bezogen auf die diesen Überlegungen zugrunde liegenden Prämissen wird jedoch der größtmögliche gemeinsame Nenner gebraucht: für die OSZE, ihre Prinzipien und ihr Funktionieren als Ganzes sowie ihre Handlungsprioritäten. Es geht um rechtlich verankerte Partnerschaft und Zusammenarbeit, Verlässlichkeit und Berechenbarkeit in den Beziehungen und um Garantien für die Bewahrung von Stabilität und gegenseitiger Sicherheit. Es geht um die Akzeptanz der Pluralität innerer Herrschaftsprägungen, Wertesysteme, Kulturen und Religionen sowie um ihre Koexistenz in der OSZE und um das Setzen für alle Seiten unverzichtbarer Prioritäten.<sup>28</sup>

Dies unter heutigen Bedingungen zu leisten, sollte einer OSZE als „Regulator“ von Sicherheit und Zusammenarbeit im Sinne euro-asiatischer, kontinentaler Partnerschaft möglich sein. Auch eine dementsprechende Arbeitsteilung von EU und OSZE sollte gelingen. Der geglückte Präzedenzfall des Findens eines gemeinsamen Nenners für schwierige Partner liegt vor: die KSZE-Prinzipien von Helsinki. Man sollte sie wieder zu Rate ziehen und den neuen Herausforderungen anpassen.

---

28 Die von VN-Generalsekretär Kofi Annan 2005 ins Leben gerufene Hocharangige Gruppe zur Erarbeitung der Grundlagen für eine „Allianz der Zivilisationen“ hat demonstriert, welche Prioritäten dabei wichtig sind. Vgl. United Nations, Alliance of Civilizations, Report of the High-level Group, New York, 13. November 2006, unter: [http://www.unaoc.org/repository/HLG\\_Report.pdf](http://www.unaoc.org/repository/HLG_Report.pdf).